

24/04/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.897 SANTA CATARINA

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 72/2016 DO ESTADO DE SANTA CATARINA E ARTIGO 11 DA LEI COMPLEMENTAR 141/2012. VINCULAÇÃO DE RECEITAS A AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE EM PERCENTUAL SUPERIOR AO ESTABELECIDO PELO LEGISLADOR COMPLEMENTAR FEDERAL NO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONFERIDA CONSTITUCIONALMENTE. É VEDADA A VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS A FINALIDADES NÃO EXPRESSAMENTE PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTIGOS 165, 167, IV, E 198, §3º, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). É VEDADO AO LEGISLADOR COMPLEMENTAR FEDERAL ATRIBUIR COMPETÊNCIA LEGISLATIVA A CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E LEIS ORGÂNICAS PARA INSTITUIREM VINCULAÇÃO DE RECEITA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, em respeito à separação dos Poderes, consubstancia norma de observância obrigatória pelos demais entes

ADI 5897 / SC

federados.

2. É cediço na jurisprudência da Corte que a inserção nos textos constitucionais estaduais dessas matérias, cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, subtrai a este último a possibilidade de manifestação. Precedentes: ADI 584, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014; e ADI 1.689, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 2/5/2003.

3. A usurpação da iniciativa legislativa em matéria orçamentária por parlamentar ou mesmo pelo constituinte estadual ocorre tanto pela criação de rubricas quanto pelo estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal.

4. A função legislativa de frear e limitar os poderes do Executivo na elaboração do orçamento deve ocorrer no momento de deliberação e aprovação da proposta orçamentária, vedada a vinculação abstrata de receitas, salvo as autorizações constitucionais.

5. O artigo 167, IV, da Constituição Federal veda o estabelecimento de vinculação de receitas proveniente de impostos, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal, porquanto cerceia o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo e obsta o custeio das despesas urgentes, imprevistas ou extraordinárias, que se façam necessárias ao longo do exercício financeiro, tanto mais que deve dar-se aplicação aos recursos de receita pública consoante critérios de responsabilidade fiscal consentâneos com os anseios democráticos. Precedentes: ADI 1.759, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 20/8/2010; ADI 1.750, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 13/10/2006.

6. A vedação à vinculação da receita é norma que preserva a separação dos poderes, o princípio democrático e a responsabilidade fiscal, de modo que o artigo 167, IV, da Constituição faz jus à sua simétrica aplicação por todos os entes da Federação.

7. A destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde figura dentre as exceções à regra constitucional de vedação à vinculação de receitas, máxime por estar expressamente estabelecida no

ADI 5897 / SC

texto constitucional.

8. O artigo 198, §3º, I, da Constituição Federal atribuiu ao legislador complementar federal a fixação dos percentuais a serem aplicados anualmente pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, o que restou exaurido pelos artigos 6º a 8º da Lei Complementar 141/2012.

9. A Emenda Constitucional 72/2016 do Estado de Santa Catarina, ao estabelecer percentuais que excedem aqueles estatuídos pela Lei Complementar federal 141/2012, no exercício do poder normativo conferido pelo artigo 198, §3º, I, da Constituição Federal, instituiu uma vinculação orçamentária não autorizada pela Carta Maior, por isso que a referida vinculação viola os artigos 198, §3º, I; 167, IV, e 165 da Constituição Federal. Precedente: ADI 2.894 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 17/10/2003.

10. O artigo 11 da Lei Complementar 141/2012, ao atribuir ao constituinte estadual ou municipal competência legislativa para dispor de conteúdo que lhe foi delegado excepcional e expressamente pela Constituição Federal, usurpou a competência resguardada ao poder constituinte nacional, consubstanciando afronta ao disposto nos artigos 167, IV, e 198, §3º, I, da Constituição Federal, mercê de a excepcionalidade vedar uma leitura expansiva dos poderes normativos delegados. Precedente: ADI 6059 MC, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 20/2/2019.

11. O caráter irrestrito da possibilidade de aumento dos percentuais mínimos pelos entes federados, autorizada pelo artigo 11 da Lei Complementar 141, atribui às Assembleias Estaduais e Câmaras de Vereadores o poder ilimitado de vincular quaisquer recursos, distorcendo o processo legislativo orçamentário insculpido no artigo 165 da Carta Maior. A alocação de recursos orçamentários em montante superior aos percentuais mínimos instituídos constitucionalmente cabe aos poderes eleitos, nos limites de sua responsabilidade fiscal e em cada exercício.

12. O exaurimento da eficácia jurídico-normativa do dispositivo legal impugnado implica a prejudicialidade da ação, por perda de seu objeto, porquanto o objetivo da ação direta é a declaração, em tese, da

ADI 5897 / SC

inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e o seu consequente expurgo do ordenamento jurídico. Precedentes: ADI 4.365, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 8/5/2015; ADI 4.663-MC-Ref, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 16/12/2014.

13. *In casu*, a presente ação direta carece de objeto quanto os incisos I e II do artigo 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estadual, com a redação conferida pela Emenda Constitucional estadual 72/2016, que se referem aos exercícios fiscais pretéritos de 2017 e 2018, razão pela qual impõe-se o seu conhecimento parcial.

14. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida, e, na parte conhecida, julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 11 da Lei Complementar 141/2012; do artigo 155 da Constituição de Santa Catarina, na redação dada pela Emenda Constitucional estadual 72/2016; e do *caput* e inciso III do artigo 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estadual, também com a redação conferida pela Emenda Constitucional estadual 72/2016.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, em CONHECER PARCIALMENTE da ação direta e, na parte conhecida, por maioria e por fundamentos diversos, em julgar PROCEDENTE o pedido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 11 da Lei Complementar 141/2012; do artigo 155 da Constituição do Estado de Santa Catarina, na redação dada pela Emenda Constitucional estadual 72/2016; e do *caput* e inciso III do artigo 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estadual, também com a redação conferida pela Emenda Constitucional estadual 72/2016, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Edson Fachin, que o julgava improcedente. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e Roberto Barroso.

Brasília, 24 de abril de 2019.

ADI 5897 / SC

Ministro LUIZ FUX - RELATOR

Documento assinado digitalmente

24/04/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.897 SANTA CATARINA

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina, tendo por objeto o artigo 11 da Lei Complementar federal 141/2012 e a Emenda Constitucional estadual 72/2016, que versam percentuais mínimos da arrecadação de impostos a serem investidos em ações e serviços públicos de saúde, contrariando a Constituição Federal, *in verbis*:

“Lei Complementar federal 141/2012

Art. 11. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão observar o disposto nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas sempre que os percentuais nelas estabelecidos forem superiores aos fixados nesta Lei Complementar para aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

Emenda Constitucional 72/2016 do Estado de Santa Catarina

ADI 5897 / SC

Art. 1º O art. 155 da Constituição do Estado de Santa Catarina passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 155. (...)

§ 2º O Estado e os Municípios anualmente aplicarão em ações e serviços de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento), calculados:

I - no caso dos Municípios, sobre o produto da arrecadação dos Impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea ‘b’ e § 3º, todos da Constituição Federal; e

II - no caso do Estado, sobre o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea ‘a’ e inciso II, todos da Constituição Federal, observado o disposto no art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

§ 3º Lei Complementar federal estabelecerá as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas estadual e municipal.

§ 4º Os montantes a que se referem os incisos I e II do § 2º, serão aplicados por meio do Fundo Estadual de Saúde, sob acompanhamento e fiscalização do Conselho Estadual de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 62.’

Art. 2º O art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 50. A aplicação mínima a que se refere o art. 155, § 2º, inciso II, da Constituição do Estado, em ações e serviços públicos de saúde, será gradativamente implementada até o exercício fiscal de 2019, observado que:

I - no exercício fiscal de 2017 serão aplicados 13% (treze por cento);

II - no exercício fiscal de 2018 serão aplicados 14% (quatorze por cento);

III - no exercício fiscal de 2019 serão aplicados 15% (quinze por cento).’

ADI 5897 / SC

Art. 3º Esta Emenda à Constituição do Estado vige a partir da data de sua publicação.”

Como parâmetro de controle, o requerente indicou os artigos 48, II; 60, §§ 2º e 4º, III; 165, III; 167, IV; e 198, § 3º, I, da Constituição Federal, bem como o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Em síntese, o requerente alegou que a distribuição de competência legislativa constitui matéria exclusiva da Constituição Federal e não poderia ser delegada aos entes federados. Nesse contexto, aduziu que o Poder Legislativo federal, nos termos da previsão constitucional do artigo 198, § 3º, fixou um percentual mínimo e definitivo de investimento em saúde a ser observado pelos Estados e Municípios. Assim, não poderia a Assembleia Legislativa estadual definir um percentual obrigatório mais elevado, ainda que o artigo 11 da Lei Complementar 141/2012 tenha admitido que Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas estabeleçam percentuais superiores aos por ela fixados, o que reputa inconstitucional.

Afirma que, ao delegar aos Entes Federados, por meio de sua Constituição Estadual (ou Lei Orgânica), a autoridade para definição do parâmetro a ser exigido, o legislador complementar negou vigência à competência recebida pelo artigo 198, § 3º, da Constituição Federal, porquanto dispôs sobre a distribuição de competência legislativa, à revelia dos parâmetros constitucionalmente definidos. Confira-se, *in verbis*:

“Ocorre que a distribuição de competência legislativa é matéria exclusiva da Constituição Federal, e não poderia ser delegada aos Entes Federados. Seria necessária nova emenda constitucional ou, no mínimo, observar a simetria constitucional e indicar o processo legislativo para Lei Complementar Estadual.

Com isso, não resta dúvida que a legislação estadual invadiu âmbito reservado à União Federal e retirou, ainda, a liberdade do

ADI 5897 / SC

Poder Executivo Estadual de propor suas diretrizes orçamentárias.

Ora, o constituinte derivado e o Poder Legislativo Federal fixaram um percentual mínimo de investimento em saúde, a ser observado pelos Estados e Municípios, que deve balizar os debates orçamentários e a Administração Pública. Não pode a Assembleia Legislativa subtrair essa liberdade do Poder Executivo - e de seu gestor atual e dos futuros - com a definição de um percentual obrigatório mais elevado.

(...) É inconstitucional que o Poder Legislativo Federal modifique a Constituição Federal, ainda que em normas criadas por Emendas Constitucionais, por Lei Complementar Federal. A única possibilidade de fazê-lo seria através de nova Emenda Constitucional."

Considerando o objeto da presente ação direta e a relevância da matéria versada, determinei fosse aplicado o rito veiculado pelo artigo 12 da Lei federal 9.868/1999 (doc. 8).

A Câmara dos Deputados se limitou a afirmar que a norma federal impugnada foi fruto de processo legislativo regular (doc. 13).

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina defendeu a constitucionalidade da Emenda Constitucional estadual atacada (doc. 15).

O Presidente da República aduziu que o artigo 11 da Lei Complementar federal 141/2012, ao permitir que os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios estabeleçam percentuais mínimos de aplicação de recursos na área da saúde em patamares superiores ao previsto na referida lei federal, privilegiou a autonomia dos entes federativos, consideradas suas necessidades e possibilidades financeiras (doc. 21).

A Advogada-Geral da União exarou parecer pelo conhecimento parcial da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido, nos termos da seguinte ementa, *in verbis*:

ADI 5897 / SC

“Financeiro. Artigo 11 da Lei Complementar federal nº 141/2012 e Emenda nº 72/2016 à Constituição do Estado de Santa Catarina. Definição de percentuais mínimos de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde. Prejudicialidade parcial da ação direta. Exaurimento da eficácia de um dos dispositivos questionados. Preliminares. Ausência parcial de pertinência temática e de impugnação especificada. Mérito. Diplomas normativos editados com respaldo no artigo 198, § 2º, inciso II, e § 3º, inciso I, da Constituição Federal. Validade da majoração, mediante emenda à Constituição do Estado, do percentual mínimo fixado pela lei complementar federal. Matéria de natureza constitucional. Adequada delimitação de atribuições típicas conferidas aos Poderes Executivo e Legislativo. Razoabilidade dos percentuais definidos pelo Constituinte decorrente. Providência que contribui para a concretização do direito constitucional à saúde, sem provocar os vícios de inconstitucionalidade alegados pelo autor. Manifestação pelo não conhecimento parcial da ação direta e, quanto ao mérito, pela improcedência do pedido.” (doc. 24)

A Procuradora-Geral da República, por sua vez, manifestou-se no sentido da procedência do pedido de mérito, em parecer assim ementado, *in verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 11 DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 141/2012 E EMENDA CONSTITUCIONAL 72/2016, DE SANTA CATARINA. VINCULAÇÃO DE PERCENTUAL MÍNIMO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA PARA APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ASPS). MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR NACIONAL, PELO ART. 198, §§ 2º E 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. USURPAÇÃO DE INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (CR, ART. 165, II E III). VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL À VINCULAÇÃO DE RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS. INCOMPATIBILIDADE COM A

ADI 5897 / SC

EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE REAVALIAÇÃO QUINQUENAL DE PERCENTUAIS DE INVESTIMENTO EM ASPS (CR, ART. 167, IV).

1. Nos termos do art. 198, §§ 2º e 3º, da Constituição da República, compete ao Poder Legislativo da União, por meio de lei complementar nacional (ADI-MC 2.894/RO), estabelecer os percentuais de receitas de impostos dos entes federados a serem destinados a ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

2. Definição de percentual de vinculação de receitas tributárias em montante superior ao estabelecido pelo legislador nacional, por meio de inserção de dispositivo em Constituição estadual, usurpa a iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo (CR, art. 165, II e III) e afronta a vedação do 167, IV, da Constituição da República.

- Parecer pela procedência do pedido." (doc. 28)

É o relatório.

24/04/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.897 SANTA CATARINA

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Senhor Presidente, eminentes pares, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados aqui presentes, a controvérsia posta em debate cinge-se à constitucionalidade do artigo 11 da Lei Complementar federal 141/2012 e da Emenda nº 72/2016 à Constituição do Estado de Santa Catarina, *verbis*:

“Lei Complementar federal 141/2012

Art. 11. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão observar o disposto nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas sempre que os percentuais nelas estabelecidos forem superiores aos fixados nesta Lei Complementar para aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

Emenda Constitucional 72/2016 do Estado de Santa Catarina

Art. 1º O art. 155 da Constituição do Estado de Santa Catarina passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 155. (...)

§ 2º O Estado e os Municípios anualmente aplicarão em ações e serviços de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento), calculados:

I - no caso dos Municípios, sobre o produto da arrecadação dos Impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea ‘b’ e § 3º, todos da Constituição Federal; e

II - no caso do Estado, sobre o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea ‘a’ e inciso II, todos da Constituição Federal, observado o disposto no art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

§ 3º Lei Complementar federal estabelecerá as normas de

ADI 5897 / SC

fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas estadual e municipal.

§ 4º Os montantes a que se referem os incisos I e II do § 2º, serão aplicados por meio do Fundo Estadual de Saúde, sob acompanhamento e fiscalização do Conselho Estadual de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 62.'

Art. 2º O art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 50. A aplicação mínima a que se refere o art. 155, § 2º, inciso II, da Constituição do Estado, em ações e serviços públicos de saúde, será gradativamente implementada até o exercício fiscal de 2019, observado que:

I - no exercício fiscal de 2017 serão aplicados 13% (treze por cento);

II - no exercício fiscal de 2018 serão aplicados 14% (quatorze por cento);

III - no exercício fiscal de 2019 serão aplicados 15% (quinze por cento).'

Art. 3º Esta Emenda à Constituição do Estado vige a partir da data de sua publicação."

Cuida-se, *in casu*, de verificar se a estipulação pela Constituição Estadual de percentuais mínimos da arrecadação de impostos a serem investidos em ações e serviços públicos de saúde, em montante superior à vinculação de receita estabelecida na referida lei complementar, viola a competência legislativa atribuída no artigo 198, § 3º, I, da Constituição, a regra de não-vinculação de receitas de impostos, a separação de poderes e o princípio democrático.

Ab initio, importa esclarecer que, à toda a evidência, não se pretende impedir que os entes federados aloquem recursos em montantes superiores ao mínimo instituído constitucionalmente. Ao contrário, diante do cenário calamitoso em que se encontra a saúde pública no

ADI 5897 / SC

Brasil, é desejável que aportem à rubrica de ações e serviços públicos de saúde valor bastante superior ao que se tem empregado. Daí notar-se que a vinculação de receita constitui um piso.

Nada obstante, a gestão anual de recursos orçamentários deve ser promovida com a participação do Poder Executivo e do Legislativo ou de quem competir cada iniciativa de proposta da lei orçamentária, sob pena de afronta a preceitos normativos caros à Constituição. É o que doravante passo a expor.

Preliminar:

Prejudicialidade da ação quanto a dispositivos com eficácia normativa exaurida

O objetivo da ação direta é a declaração, em tese, da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e o seu consequente expurgo do ordenamento jurídico, razão pela qual o exaurimento da eficácia jurídico-normativa do dispositivo legal impugnado implica a prejudicialidade da ação, por perda de seu objeto.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que a revogação superveniente do ato normativo impugnado ou o exaurimento de sua eficácia impede o prosseguimento da própria ação direta de inconstitucionalidade (ADI 4.365, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 8/5/2015; ADI 4.663-MC-Ref, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 16/12/2014).

In casu, os incisos I e II do artigo 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estadual, com a redação conferida pela Emenda Constitucional estadual 72/2016, já se encontram com sua eficácia normativa exaurida, pois se referem aos exercícios fiscais pretéritos de 2017 e 2018. Portanto, a presente ação direta de

ADI 5897 / SC

inconstitucionalidade carece de objeto quanto aos dispositivos em questão.

Saliento que eventuais lesados em seus direitos subjetivos por consequências advindas da vigência de norma revogada ou exaurida devem buscar a reparação em ação própria, uma vez que o controle concentrado não tem por escopo a satisfação de direitos subjetivos individuais ou coletivos (ADI 4.620-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 1º/8/2012; ADI 1.445-QO, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 29/4/2005; ADI 709, Rel. Min. Paulo Brossard, Plenário, DJ de 20/5/1994).

Dessarte, impõe-se o conhecimento parcial da presente ação direta de inconstitucionalidade, tão somente quanto o artigo 11 da Lei Complementar federal 141/2012; ao artigo 155 da Constituição de Santa Catarina, na redação dada pela Emenda Constitucional estadual 72/2016; e ao *caput* e inciso III do artigo 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estadual, também com a redação conferida pela Emenda Constitucional estadual 72/2016.

Mérito:**I. Inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 72, de 2016, do Estado de Santa Catarina****A. Vício de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo**

As regras básicas do processo legislativo federal são de observância compulsória pelos demais entes federativos, pois implicam a concretização do princípio da separação e independência dos Poderes. Dentre essas regras, assumem especial relevo aquelas atinentes à reserva de iniciativa das leis financeiras.

ADI 5897 / SC

Deveras, a regra no processo legislativo é a iniciativa comum ou concorrente, em que a proposição normativa pode ser apresentada por qualquer membro do Congresso Nacional ou por comissão de qualquer de suas Casas, bem assim pelo Presidente da República, e, ainda, pelos cidadãos, no caso da iniciativa popular. Contudo, há hipóteses em que a Constituição Federal reserva a iniciativa das leis a determinados órgãos ou autoridades, subordinando o processo legislativo ao seu juízo de conveniência e oportunidade. É o caso da iniciativa privativa dos órgãos de quaisquer dos Poderes e do Ministério Público, assim como das normas de direito financeiro.

Nesse contexto, o artigo 165 da Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Trata-se de norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, que, por versar atribuições específicas do Chefe do Poder Executivo, reflete na separação dos Poderes, sendo aplicável aos Estados, Distrito Federal e Municípios, por simetria. Nesse sentido, é esclarecedora a doutrina do professor Marcus Abraham, *in verbis*:

“Por razões óbvias, a Carta Magna discorre sobre as leis orçamentárias apenas no âmbito federal. Mas devido ao princípio da simetria das normas constitucionais, suas previsões deverão ser seguidas nas esferas estadual, municipal e distrital.

Portanto, onde encontrarmos referência ao Presidente da República ou ao Chefe do Poder Executivo, devemos estender a regra aos Governadores e Prefeitos. Do mesmo modo, onde estiver previsto Congresso Nacional, Senado Federal ou Câmara dos deputados, teremos, por extensão, as Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais e Câmara Legislativa.” (ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito Financeiro*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 283)

Assim, em âmbito estadual, compete exclusivamente aos Governadores a iniciativa das leis orçamentárias, para a fixação, em

ADI 5897 / SC

proposta legislativa, de cada despesa e suas respectivas dotações. **A usurpação dessa iniciativa por parlamentar ou mesmo pelo constituinte estadual pode se dar tanto pela criação de rubricas quanto pelo estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal.** Em ambos os casos, os membros do Poder Legislativo estarão cerceando o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo.

Consigno, por oportuno, que a inserção, por iniciativa parlamentar, nos textos constitucionais estaduais de matérias cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo subtrai a este último a possibilidade de manifestação, uma vez que o rito de aprovação das normas das Constituições Estaduais e de suas emendas, a exemplo do que se dá no modelo federal, não contempla sanção ou veto da chefia do Executivo, caracterizando, também por esse viés, burla à formatação constitucional da separação dos Poderes.

Assim, ressalvadas as hipóteses excepcionais previstas na Constituição, a função legislativa de frear e limitar a discricionariedade do Executivo na elaboração do orçamento deve ocorrer no momento de deliberação e aprovação da proposta orçamentária, não por meio da vinculação abstrata de receitas.

Por engessar o administrador público, as normas que determinam a vinculação de receitas de impostos devem ser excepcionais. É que, via de regra, espera-se do Estado a aplicação dos recursos de receita pública consoante critérios de responsabilidade fiscal consentâneos com os anseios democráticos da plataforma política que o elegeu. A liberdade e flexibilidade garantem, ainda, o custeio das despesas urgentes, imprevistas ou extraordinárias, que se façam necessárias ao longo do exercício financeiro.

Nesse sentido é a jurisprudência desta Corte, da qual colaciono os

ADI 5897 / SC

seguintes julgados:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 245 da Constituição do Estado do Paraná. Vinculação de receitas obtidas judicialmente da União ao pagamento de débitos judiciais do Estado. Ofensa ao regramento constitucional dos precatórios. Vício formal. Iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo. Vinculação orçamentária. Confirmação da liminar. Procedência da ação. 1. O preceito atacado cria forma transversa de quebra da ordem de precedência dos precatórios ao efetivar a vinculação das receitas obtidas com indenizações ou créditos pagos ao Estado pela União ao pagamento de débitos de idêntica natureza. Não encontra amparo constitucional a previsão, porquanto seria instalada, inevitavelmente, uma ordem paralela de satisfação dos créditos, em detrimento da ordem cronológica. Impossibilidade de regramento da matéria por norma de hierarquia inferior. Precedentes. 2. O dispositivo da Constituição do Estado do Paraná, ao efetuar vinculação de receita de caráter orçamentário, qual seja, a obtida do ente central por recebimento de indenizações ou de outros créditos, incorre em vício de natureza formal, uma vez que a Carta Política exige que a iniciativa legislativa de leis com esse conteúdo seja do chefe do Poder Executivo. Precedentes. 3. Ação julgada procedente. (ADI 584, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014)

Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o inciso V do § 3º do art. 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, promulgada em 10 de novembro de 1997. Vinculação, por dotação orçamentária, de parte da receita corrente do Estado a programas de desenvolvimento da agricultura, pecuária e abastecimento. Inconstitucionalidade. Afrenta à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo em tema de diretrizes orçamentárias. Precedentes. Violação ao art. 167, IV, da Constituição. Precedentes. Ação julgada procedente.” (ADI 1.759, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 20/8/2010)

Desta sorte, quando os ordenamentos jurídicos estadual, distrital e

ADI 5897 / SC

municipal definem em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, com quorum qualificado e por iniciativa parlamentar, percentuais de vinculação acima daqueles que foram fixados por lei complementar nacional resguardada pela Constituição Federal, incorrem em usurpação de competência do Executivo, porquanto extrapolam a parcela que deveria ser objeto de vinculação.

B. A separação de poderes e o princípio da não vinculação de receitas

Tendo em vista esse desenho institucional para a separação de Poderes, a Constituição Federal, em seu artigo 167, inciso IV, veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Confira-se *in litteris*:

Art. 167. São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

É importante reconhecer que o próprio dispositivo estabeleceu determinadas ressalvas, que, à toda a evidência, mitigam a proibição geral. Essas ressalvas, bem como outras veiculadas no texto constitucional, permitem a restrição pontual dos poderes de gestão financeira do Executivo, em nome dos valores maiores que prestigiam.

As exceções à vedação, exaustivamente listadas em normas

ADI 5897 / SC

constitucionais, devem ser interpretadas literalmente, a fim de que possa se viabilizar uma exegese harmonizadora os dispositivos da Constituição. Assim, qualquer vinculação de parcela da receita de impostos sem amparo na Carta Magna é, pois, inconstitucional. Nesse sentido, corrobora a doutrina de Heleno Tavares Torres, *in verbis*:

“Como eficácia deste critério, as exceções de tributos vinculados a fundo, órgão ou despesa somente podem ser veiculadas pela Constituição. Por isso, todas as vinculações patrocinadas por leis, ordinárias ou complementares, padecem de evidente inconstitucionalidade, pela mácula frontal ao princípio da não vinculação. ” (TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 382)

Com o propósito de preservar o poder do Chefe do Executivo de fixar despesas na proposta de lei orçamentária, que é de sua iniciativa, a vedação à vinculação da receita proveniente de impostos é norma que prestigia a Separação dos Poderes. Por essa razão, uma vez que se trata de norma cara a um princípio basilar da República Federativa do Brasil, **o artigo 167, IV, da Constituição faz jus à sua simétrica aplicação por todos os entes da Federação.**

Este entendimento doutrinário é confirmado pela jurisprudência desta Corte, o que pode ser demonstrado pela verificação dos seguintes julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 12.223, DE 03.01.05. FUNDO PARTILHADO DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS E REGIONAIS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CONCESSÃO DE CRÉDITO FISCAL PRESUMIDO DE ICMS CORRESPONDENTE AO MONTANTE DESTINADO AO FUNDO PELAS EMPRESAS CONTRIBUINTES DO REFERIDO TRIBUTO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 155, § 2º, XII, G,

ADI 5897 / SC

DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. CAUSA DE PEDIR ABERTA. ART. 167, IV, DA CARTA MAGNA. VINCULAÇÃO DE RECEITA PROVENIENTE DA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO A FUNDO ESPECÍFICO. VEDAÇÃO EXPRESSA. 1. *Alegação de ofensa constitucional reflexa, manifestada, num primeiro plano, perante a LC 24/75, afastada, pois o que se busca, na espécie, é a demonstração de uma direta e frontal violação à norma expressamente prevista no art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição Federal, que proíbe a outorga de isenção, incentivo ou benefício fiscal em matéria de ICMS sem o consenso da Federação. Precedentes: ADI 1.587, rel. Min. Octavio Gallotti, e ADI 2.157-MC, rel. Min. Moreira Alves.* 2. *O Diploma impugnado não representa verdadeiro e unilateral favor fiscal conferido a determinado setor da atividade econômica local, pois, conforme consta do caput de seu art. 5º, somente o valor efetivamente depositado a título de contribuição para o Fundo criado é que poderá ser deduzido, na forma de crédito fiscal presumido, do montante de ICMS a ser pago pelas empresas contribuintes.* 3. *As normas em estudo, ao possibilitarem o direcionamento, pelos contribuintes, do valor devido a título de ICMS para o chamado Fundo Partilhado de Combate às Desigualdades Sociais e Regionais do Estado do Rio Grande do Sul, compensando-se, em contrapartida, o valor despendido sob a forma de crédito fiscal presumido, criaram, na verdade, um mecanismo de redirecionamento da receita de ICMS para a satisfação de finalidades específicas e predeterminadas, procedimento incompatível, salvo as exceções expressamente elencadas no art. 167, IV, da Carta Magna, com a natureza dessa espécie tributária.* Precedentes: ADI 1.750-MC, rel. Min. Nelson Jobim, ADI 2.823-MC, rel. Min. Ilmar Galvão e ADI 2.848-MC, rel. Min. Ilmar Galvão. 4. *Ação direta cujo pedido se julga procedente.”* (ADI 3.576, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 2/2/2007)

DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI ORÇAMENTÁRIA: INICIATIVA. VINCULAÇÃO DE RECEITA. AUTONOMIA MUNICIPAL. ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE. AÇÃO DIRETA DE

ADI 5897 / SC

INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 227 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, QUE DISPÕE: (...). ALEGAÇÃO DE QUE TAIS NORMAS IMPLICAM VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 18, CAPUT, 25, CAPUT, 30, III, 61, § 1º, II, b, E 167, IV, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

1. A Prefeitura Municipal de Recife, ao provocar a propositura da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, pela Procuradoria Geral da República, não pretendeu se eximir da responsabilidade, que também lhe cabe, de zelar pela criança e pelo adolescente, na forma do art. 227 da Constituição Federal e do artigo 227, caput, e seus incisos da Constituição Estadual. Até porque se trata de dever do Estado, no sentido amplo do termo, a abranger a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

2. Sucede que, no caso, o parágrafo único do art. 227 da Constituição Estadual estabelece, para tal fim, uma vinculação orçamentária, ao dizer: para o atendimento e desenvolvimento dos programas e ações explicitados neste artigo, o Estado e os Municípios aplicarão, anualmente, no mínimo, o percentual de um por cento dos seus respectivos orçamentos gerais.

3. Mas a Constituição Federal atribui competência exclusiva ao Chefe do Poder Executivo (federal, estadual e municipal), para a iniciativa da lei orçamentária anual (artigo 165, inciso III). Iniciativa que fica cerceada com a imposição e automaticidade resultantes do texto em questão.

4. Por outro lado, interferindo no orçamento dos Municípios, não deixa de lhes afetar a autonomia (art. 18 da C.F.), inclusive no que concerne à aplicação de suas rendas (art. 30, inc. III), sendo certo, ademais, que os artigos 25 da parte permanente e 11 do ADCT exigem que os Estados se organizem, com observância de seus princípios, inclusive os relativos à autonomia orçamentária dos Municípios.

5. Ademais, o inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, hoje com a redação dada pela E.C. nº 29, de 14.09.2000, veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos

ADI 5897 / SC

para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos artigos 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo. A vedação é afastada, portanto, apenas nas hipóteses expressamente ressalvadas, que não abrangem os programas de assistência integral à criança e ao adolescente. É que, quanto a isso, o inciso IV do art. 167 da Constituição Federal encerra norma específica, fazendo ressalva expressa apenas das hipóteses tratadas nos artigos 198, § 2º (Sistema Único de Saúde) e 212 (para manutenção e desenvolvimento do ensino).

6. De qualquer maneira, mesmo que não se considere violada a norma do art. 167, inciso IV, da C.F., ao menos a do art. 165, inciso III, resta inobservada. Assim, também, a relativa à autonomia dos Municípios, quanto à aplicação de suas rendas.

7. Ação Direta julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 227 da Constituição do Estado de Pernambuco. (ADI 1.689, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 2/5/2003)

Dentre as exceções dispostas no artigo 167, IV, da Constituição, que positiva a regra de vedação à vinculação de receita de impostos, consta a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde. A saúde, direito fundamental de notável envergadura, faz jus à estipulação constitucional de um patamar mínimo de alocação, legitimando, pois, uma exceção à norma de vedação à vinculação de receitas de impostos. O dispositivo, no entanto, remete expressamente à norma constitucional que estabelece a vinculação, ao complementar “como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º”.

Com efeito, o artigo 198, § 2º, da Constituição Federal determina a alocação de recursos mínimos para ações e serviços públicos de saúde. Confira-se a respectiva redação, *in litteris*:

ADI 5897 / SC

Art. 198. (...)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;

II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;

III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;

Note-se que o artigo 198, § 2º, da Constituição não fixou percentuais mínimos para Estados, Distrito Federal e Municípios, mas tão somente estabeleceu a origem dos recursos mínimos a serem empregados em ações e serviços públicos de saúde. **Coube ao artigo 198, § 3º, I, tratar da vinculação de receitas em âmbito subnacional, tendo delegado ao legislador complementar federal a fixação dos percentuais a serem aplicados anualmente por esses entes.**

ADI 5897 / SC

Com base nessa delegação normativa, foi editada a Lei Complementar 141/2012, que, nos artigos 6º, 7º e 8º, fixa os percentuais de aplicação da referida vinculação. Confira-se:

Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

Art. 8º O Distrito Federal aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) do produto da arrecadação direta dos impostos que não possam ser segregados em base estadual e em base municipal.

Destarte, quando a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina fixa, por emenda à Constituição Estadual, percentuais que excedem aqueles estatuídos pela Lei Complementar 141/2012, no exercício do poder normativo conferido pelo artigo 198, § 3º, I, da Constituição, estabelece uma vinculação orçamentária não autorizada pela Carta Maior.

C. Invasão de competência do legislador complementar federal

O comando normativo disposto no artigo 198, § 3º, I, da Constituição, estabeleceu que os percentuais de aplicação dos recursos

ADI 5897 / SC

mínimos em ações e serviços públicos de saúde, nos Estados, Distrito Federal, e Municípios, seriam fixados em lei complementar. Também previu no parágrafo 3º, *caput*, que esta mesma lei complementar deveria ser reavaliada pelo menos uma vez a cada cinco anos.

Trata-se, como visto, da Lei Complementar 141/2012, editada pelo Poder Legislativo Federal, em cujos artigos 6º a 8º exaure o comando constitucional, contido no parágrafo 3º, inciso I, do artigo 198 da Carta Maior, de estabelecer os percentuais referentes à aplicação de recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Esta Corte, no julgamento da medida cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.894, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, assentou que o artigo 198, § 3º, da Constituição Federal refere-se a uma única lei complementar, de competência da União, evidenciando, assim, **a necessidade de uma uniformização do tema para a aplicação e efetivação desses preceitos constitucionais**. Transcreva-se a ementa da decisão:

“EMENTA: Sistema único de saúde: reserva à lei complementar da União do estabelecimento de ‘critérios de rateio dos recursos e disparidades regionais’ (CF, art. 198, § 3º, II): conseqüente plausibilidade da argüição da invalidez de lei estadual que prescreve o repasse mensal aos municípios dos ‘recursos mínimos próprios que o Estado deve aplicar em ações e serviços de saúde’; risco de grave comprometimento dos serviços estaduais de saúde: medida cautelar deferida para suspender a vigência da lei questionada.” (ADI 2.894 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 17/10/2003).

O Plenário reconheceu, assim, que leis complementares estaduais disciplinarem sobre o sistema único de saúde de que trata o artigo 198 da Constituição Federal afronta a reserva de lei complementar da União. No

ADI 5897 / SC

termos do voto do Ministro Relator, *in verbis*:

“Se o texto do §3º pudesse suscitar dúvidas sobre cuidar-se de lei complementar federal ou de lei complementar de cada entidade federal, o §2º, I, bastaria para tornar inequívoco que a previsão constitucional é de uma única lei complementar que, por ser única e disciplinar a partição da União, dos Estados e dos Municípios no financiamento do sistema único de saúde só pode ser de competência federal”.

À ocasião, ainda que em sede cautelar, entendeu-se que a Constituição determina que os percentuais estabelecidos pela Lei Complementar 141/2012 devem ser suficientes para se obter a parcela anual das receitas orçamentárias correspondente aos recursos mínimos que cada ente federado precisa aplicar em ações e serviços públicos de saúde. Não caberia ao ordenamento jurídico estadual disciplinar ou complementar a vinculação desses recursos, em nome do tratamento uniforme que a Carta Maior pretendia conferir à questão.

De todo o modo, sendo a Lei Complementar 141/2012 a norma à qual o artigo 198, § 3º, Carta Maior conferiu legitimidade para criar vinculação de receita, restam inconstitucionais disposições da Constituição Estadual ou Leis Orgânicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios que estabeleçam percentuais superiores àqueles fixados na legislação federal, tal como o regramento estabelecido pela Emenda Constitucional 72/2016 do Estado de Santa Catarina.

Sem respaldo constitucional, a vinculação de receita de impostos veiculada por meio da Emenda Constitucional 72/2016 do Estado de Santa Catarina, de iniciativa parlamentar, viola os artigo 198, § 3º, I; 167, IV, e 165 da Constituição Federal, sendo, portanto, inconstitucional.

II. Inconstitucionalidade do artigo 11 da Lei Complementar 141/2012

ADI 5897 / SC**A. O princípio da legalidade e a necessidade de respeito aos parâmetros fixados pelo constituinte no artigo 198, § 3º, da Constituição**

Como visto, a Constituição condicionou a legitimidade da vinculação de receitas para determinados programas de trabalho pertinentes à saúde, no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios, à observância da reserva de lei complementar. Com isso, o artigo 198, § 3º, I atribuiu o regramento do cálculo definitivo dos recursos mínimos, sobre o qual deve incidir a vinculação, a dispositivo normativo específico, tratando-se, pois, de nítida reserva legal estatuída pela Constituição Federal.

Assim, a estipulação de parcela mínima de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, no âmbito dos demais entes federados que não a União, somente se torna válida quando os **percentuais** necessários para calculá-la estiverem previstos em lei complementar. Acima desse patamar, cabe aos poderes eleitos fixarem os recursos destinados a tal rubrica nas respectivas leis orçamentárias.

Nada obstante, a Lei Complementar 141/2012 permitiu que os Estados, Distrito Federal e Municípios elevassem os percentuais de cálculo dos recursos mínimos por meio de suas respectivas Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas. Convém transcrever o dispositivo ora impugnado:

*“Art. 11. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão observar o disposto nas respectivas **Constituições ou Leis Orgânicas** sempre que os percentuais nelas estabelecidos forem superiores aos fixados nesta Lei Complementar para aplicação em ações e serviços públicos de saúde”.*

A inconstitucionalidade dessa previsão decorre de o comando constitucional referente à reserva legal ter atribuído ao legislador

ADI 5897 / SC

constituinte federal a *fixação dos percentuais* de cálculo dos recursos mínimos, de modo que não há falar em aplicação supletiva da lei em face das Constituições estaduais e Leis Orgânicas.

Com efeito, o parágrafo 2º do dispositivo constitucional afirma que os entes federados “*aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:*”. Os mencionados “recursos mínimos” constituem a vinculação em si que deve existir em todos os exercícios financeiros, enquanto os percentuais, que devem ser definitivos, disciplinam o cálculo do montante correspondente a esses recursos.

Ora, a ideia em si de vinculação já pressupõe uma parcela mínima da receita que deve ter uma destinação específica. Assim, ao atribuir à lei complementar a estipulação do percentual a ser observado pelos entes subnacionais, o comando constitucional não diz respeito a uma “vinculação mínima”, a ser posta como *piso* para a vinculação de receitas estabelecida pelos demais entes federados.

Por conseguinte, **quando a Carta Maior trata de “recursos mínimos”, se refere a uma vinculação, a um mínimo de afetação das receitas para determinada despesa, que, no caso, deve seguir os percentuais fixados em lei complementar nacional. A vinculação é sempre instrumentalizada por um percentual determinado, ainda que seja facultado ao poder público, nos limites de sua responsabilidade fiscal, a eventual fixação de valores maiores, por meio do processo legislativo adequado à matéria orçamentária.**

Some-se que, caso fixem percentual superior ao estabelecido nos artigos 6º a 8º da LC 141/2012, as normas estaduais e municipais esvaziarão a vinculação de receita para ações e serviços públicos de saúde trazida na lei complementar federal, que, de acordo com o artigo 198, *caput*, da Constituição, integram uma rede regionalizada e hierarquizada

ADI 5897 / SC

e constituem um sistema único, cuja regulamentação deve ser reavaliada a cada cinco anos.

O desrespeito aos parâmetros impostos pela Carta Maior, quais sejam, a reserva de lei complementar nacional e a fixação definitiva dos percentuais de aplicação dos recursos mínimos, concorre para a inconstitucionalidade do artigo 11 da Lei Complementar 141/2012.

B. Usurpação de competência do constituinte para legitimar exceções ao princípio da vedação a vinculações de receitas

Ao atribuir ao constituinte estadual ou municipal competência legislativa para dispor de conteúdo que lhe foi delegada excepcional e expressamente pela Constituição Federal, o legislador complementar arvorou-se a poder constituinte nacional. Isso porque a competência da União para exaurir o tema é resguardada pela Constituição Federal, em seu artigo 198, § 3º, I.

Ainda que se avenge que, em certa hipóteses, possa ser admitida a delegação normativa de poderes conferidos pelo constituinte, a **proibição da vinculação de receita de impostos, como regra que protege a separação de poderes e o princípio democrático, impede uma leitura expansiva dos poderes normativos delegados. Somente são admitidas as exceções expressamente previstas em lei, não podendo o legislador complementar ampliar esse rol à revelia das disposições constitucionais.**

Esta proteção constitucional é reforçada pela excepcionalidade à qual a norma de vedação à vinculação de receitas faz jus. Conforme já explicitado, a afetação de receitas, matéria sensível que é, somente pode encontrar previsão na Constituição Federal. Um aspecto tão importante quanto a reserva de iniciativa para fixar os percentuais de vinculação não

ADI 5897 / SC

pode ultrapassar os limites estabelecidos pela Carta Maior. A possibilidade de complementação ou substituição dessa competência pelos demais entes federados somente poderia ser considerada válida caso fosse expressamente autorizada pela Constituição. Não o sendo, estará obstada pela proibição genérica instituída pelo artigo 167, IV, da Carta Magna.

No mesmo sentido consignou o Ministro Alexandre de Moraes, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.059, na qual se discutia a constitucionalidade de dispositivo constitucional do Estado de Roraima, que estipula um percentual mínimo de aplicação em ações e serviços públicos de saúde mais elevado do que aquele estabelecido na Lei Complementar 141/2012. Cite-se um excerto pertinente da decisão, *verbis*:

“Ora, tendo desbordado da hipótese de vinculação prevista no art. 198, § 3º, da CF, a norma impugnada findou por violar a vedação do art. 167, IV, da CF, que veda, como regra, a vinculação de receitas a órgão, fundo ou despesa, pelo que se mostra, em um juízo de cognição sumária, de constitucionalidade questionável.

(...)

Em acréscimo a isso, caso se admitisse possível ao Estado legislar sobre o tema, pondere-se que tal providência normativa tem impacto direto sobre a formação e execução do orçamento estadual, afetando a programação orçamentária e disponibilidade de recursos para outras ações e políticas públicas a encargo da Administração Pública, e dos demais Poderes e órgãos autônomos de Roraima”. (ADI 6059, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 20/2/2019).

Some-se que a possibilidade de aumento dos percentuais mínimos pelos entes federados autorizada pelo artigo 11 da Lei Complementar 141/2012 é irrestrita. No limite, a previsão habilitaria toda sorte de arbitrariedades, comprometendo todos os recursos disponíveis no orçamento e esvaziando o poder de alocação de recursos para outras rubricas de notável envergadura, como educação ou segurança pública,

ADI 5897 / SC

ou mesmo para outros Poderes e órgãos autônomos. Sem respaldo constitucional, as Assembleias Estaduais e as Câmaras de Vereadores disporiam de um poder ilimitado para vincular todos os recursos, alterando a lógica do processo legislativo orçamentário insculpido no artigo 165 da Carta Maior e engessando o Poder Executivo.

Para evitar este cenário, a melhor exegese impõe a interpretação literal em matéria de vinculação orçamentária. Sob esse prisma, a ausência de autorização expressa na Carta Maior para a elevação dos percentuais mínimos pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas implica a proibição da criação de novas vinculações de receita.

Ex positis, **CONHEÇO PARCIALMENTE** a ação direta de inconstitucionalidade e, na parte conhecida, **JULGO PROCEDENTE** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 11 da Lei Complementar 141/2012; do artigo 155 da Constituição de Santa Catarina, na redação dada pela Emenda Constitucional estadual 72/2016; e do *caput* e inciso III do artigo 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estadual, também com a redação conferida pela Emenda Constitucional estadual 72/2016.

É como voto.

24/04/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.897 SANTA CATARINA

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Senhor Presidente, exatamente de acordo com a fala do nosso nobre Subprocurador-Geral da República, que aqui já se afirmou, inúmeras vezes, uma lei má não é necessariamente uma lei inconstitucional, e uma lei boa não é necessariamente constitucional, é o caso específico. O Ministério Público, aqui, entende que houve uma contravenção à Constituição Federal, na medida em que foram superados os limites e invadida a competência do Poder Executivo.

Aliás, não só o acórdão do Ministro Lewandowski também ampara a declaração de constitucionalidade, mas, mais recentemente, o Ministro Alexandre de Moraes deferiu uma liminar, no caso de Rondônia, exatamente em relação a esses termos.

Tenho um voto um pouco longo, mas vou me permitir, Senhor Presidente, tendo em vista as exposições feitas, ler uma ementa que também não é pequena, mas que já resolve essa questão e depois, se houver necessidade, leio o voto por inteiro.

24/04/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.897 SANTA CATARINA

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, já antecipo que acompanho integralmente o Relator, porque, pelos mesmos fundamentos, como foi dito da tribuna e pelo próprio Relator, eu deferi medida cautelar, agora em 20 de fevereiro de 2019, em relação a uma Emenda Constitucional do Estado de Roraima.

Então, acompanho integralmente o Relator.

24/04/2019**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.897 SANTA CATARINA****VOTO**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, eminente Ministro-Relator, agora acompanhado pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes, o tema de fundo, conforme Sua Excelência o Relator e o ilustre Procurador, que esteve na tribuna, bem acentuaram, assim também a sustentação do Ministério Público, nesta sessão, diz respeito ao piso setorial para a saúde.

E assenta-se o debate em saber se pode ou não o ente federado, por meio de legislação estadual, adotar um piso setorial para a saúde maior que os 12% referidos em lei complementar federal. E, se puder, se a iniciativa dessa legislação deve ser exclusivamente do Poder Executivo.

Portanto, o que se põe em debate é uma inconstitucionalidade inicialmente formal, como alegada, por vício de iniciativa, que o Ministro Luiz Fux muito bem enfrenta, especialmente quando sustenta, em sua lúcida ementa, que a Constituição Federal reserva essa iniciativa ao Executivo. Então, Sua Excelência está assentando que, aqui, há um vício de origem, como também está assentando que, somente lei federal, prevista no § 3º do art. 198, poderia adotar patamar mais elevado que o percentual do piso setorial da saúde.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - E não delegar aos Estados.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - E não delegar aos Estados. Pois bem, em relação aos dois pontos, peço todas as vênias a Sua Excelência, tenho compreensão distinta. Primeiro, do ponto de vista do vício de origem, o Tema de Repercussão Geral 917, da relatoria do eminente Ministro Gilmar Mendes, Recurso Extraordinário 878.911, assentou "que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos."

ADI 5897 / SC

Então, com base nesse Tema da Repercussão Geral com a devida vênia, estou superando o debate sobre a eventual inconstitucionalidade formal ou vício de iniciativa.

Quanto à compreensão que deve se tratar de lei federal, gostaria de lembrar um trecho do Parecer do Ministério Público que, nada obstante vá ao encontro da sustentação, mas permite retirar uma lição que vai de encontro à conclusão do Ministério Público. Está à página 5 a seguinte afirmação, diz a Procuradoria da República:

"Tal não significa que os entes federados não possam aportar valores superiores. De fato, apenas estão vinculados a não investirem abaixo do piso mínimo, definido pelo legislador nacional a partir de sua competência constitucional. Nada impede que cada unidade federativa, de acordo com suas disponibilidades orçamentárias, destine à saúde percentuais superiores àqueles estabelecidos por lei complementar federal, sendo até recomendável que o façam."

É claro, veio aí a questão do espaço dialógico de iniciativa do debate parlamentar. Todavia, manifestando total respeito às posições em sentido contrário, não está, no § 3º do art. 198, o vocábulo federal. Quando se exige lei complementar para definir o percentual, o § 3º do art. 198 se refere à lei complementar, e não creio que se possa ler na Constituição o que na Constituição não está.

É claro que se poderia contrapor a esse argumento que uma interpretação sistemática do § 2º desse mesmo art. 198 levaria à conclusão de que essa lei complementar só poderia ser uma lei complementar federal, mas isso não está dito! Seria uma hermenêutica restritiva das possibilidades do texto constitucional. Mas, se houvesse essa dúvida, essa dúvida, em meu modo de ver, foi solvida pela Lei Complementar federal 141.

Diz o art. 11 da Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012:

"Art. 11. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão

ADI 5897 / SC

observar o disposto nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas sempre que os percentuais nelas estabelecidos forem superiores aos fixados nesta Lei Complementar para aplicação em ações e serviços públicos de saúde."

A Lei Complementar 141 transformou em piso o que é piso: 12%. Não permitir que uma lei complementar estadual assim o faça, nós transformaremos o piso em teto.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro Fachin, permite-me só uma observação, até um esclarecimento. Dentro dessa interpretação de Vossa Excelência, seria possível a lei complementar estadual, mas voltariamos à questão inicial, que seria uma vinculação orçamentária, e teríamos o mesmo vício de iniciativa.

Ou, mesmo que entendêssemos que fosse uma lei complementar estadual, no caso - e isso vem-se repetindo em outros estados -, é por emenda constitucional, porque o parlamento estadual quer afastar totalmente a possibilidade, inclusive, de veto à iniciativa e ao veto do Chefe do Executivo.

Então, parece-me que, mesmo seguindo essa interpretação que Vossa Excelência conferiu à lei complementar federal, que teria possibilitado transformar em piso e não em teto, mesmo seguindo isso, nós ainda ficaríamos com o problema de que o Legislativo estadual, ao simplesmente ignorar o Executivo, que é aquele que tem iniciativa da legislação orçamentária, ao ignorar não só na iniciativa, mas no veto, estaria aí confrontando outros dispositivos constitucionais. Só uma argumentação para refletirmos.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Eu só queria fazer também uma observação. Eu colacionei dois acórdãos do Ministro Gilmar dentro dos precedentes citados. Esse acórdão a que Vossa Excelência se refere é o Tema...

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - 917.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Esse Tema 917 se refere à competência para a iniciativa de lei municipal que preveja a

ADI 5897 / SC

obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias, quer dizer, em meu modo de ver, não apresentaria nenhuma vinculação com a receita orçamentária. Mas o outro...

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Mas o debate de fundo é o mesmo.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Mas o outro debate, aí, sim - trazido pelo Ministro Gilmar Mendes, e cito também o Ministro Dias Toffoli - seria esse aqui exatamente, em que o Ministro Gilmar Mendes, enfrentando questão semelhante, dispôs que:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade (...) Constituição do Estado de Santa Catarina (...). Vinculação, por dotação orçamentária, de parte da receita corrente do Estado a programas de desenvolvimento da agricultura, pecuária e abastecimento. Inconstitucionalidade. Afronta à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo em tema de diretrizes orçamentárias (...)."

Nós estamos aqui no campo de diretrizes orçamentárias. Esse acórdão da ADI 1.759 é de 20 de agosto de 2010.

Por outro lado, mais adiante, o Plenário também reconheceu essa impossibilidade por esse vício de iniciativa num acórdão emblemático na ADI 3.576 da relatoria da Ministra Ellen Gracie, quando assenta: *"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual. Fundo partilhado de combate às desigualdades sociais e regionais também, e direitos fundamentais."*

Quando ela assenta o art. 167, IV, da Carta Magna, não permite a vinculação de receita proveniente da arrecadação de imposto a fundo específico onde há vedação expressa. Ela então esclarece no item II da ementa - para não ler ele todo: *"2. O diploma impugnado não representa verdadeiro e unilateral favor fiscal conferido a determinado setor da atividade econômica local (...). 3. As normas em estudo, ao possibilitarem o direcionamento, pelos contribuintes, do valor devido de ICMS para o chamado Fundo Partilhado de Combate às Desigualdades Sociais e Regionais, compensando-se, em contrapartida, o valor despendido sob a forma de crédito*

ADI 5897 / SC

fiscal presumido, criaram, na verdade, um mecanismo de redirecionamento de receitas do ICMS para a satisfação de finalidades específicas e predeterminadas, procedimento incompatível, salvo as exceções expressamente elencadas no artigo 167, IV, da Carta Magna, com a natureza dessa espécie tributária.” Então, só expressamente determinada.

E adiante surgiu um outro acórdão, da lavra do nosso Pleno, da relatoria do Ministro Sidney Sanches, que, com relação a essas excepcionalidades, ressalta que *“a vedação é afastada, portanto, apenas nas hipóteses expressamente ressalvadas, que não abrangem os programas de assistência integral à criança e ao adolescente”, também direitos fundamentais.*

Então, a jurisprudência do Tribunal é exatamente nesse sentido; eu procurei mantê-la íntegra e uniforme, com todo respeito ao raciocínio do eminente Ministro Luiz Edson Fachin.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Se o ministro Fachin me permitir um aparte, digo não ter a menor dúvida de que a regência sobre a matéria deve ser estadual, ou seja, cumpre ao Estado, no campo da independência relativa normativa, editar a lei complementar prevista no § 3º do artigo 198 da Constituição Federal.

E a Constituição Federal, Presidente, não fixa percentuais para aplicação na saúde. No tocante à União, cogita de piso – 15% –, mas não o faz em relação às demais unidades da Federação.

Surge a problemática, em primeiro lugar, da iniciativa, porque estamos no campo do orçamento. Incide o disposto no artigo 165 da Constituição Federal.

Em segundo lugar, o engessamento ocorrido, no que se desprezou o instrumental próprio, a lei complementar de iniciativa do Executivo, para adotar-se emenda constitucional.

Vou divergir do Relator relativamente à fundamentação, no que atribui à União, não ao Estado, a fixação do percentual. Não chego a esse ponto. Entendo que cumpre à unidade da Federação. Ocorre a independência administrativa e a competência normativa sujeita, claro, aos termos da Constituição Federal.

ADI 5897 / SC

Tem-se dois vícios quanto a essas causas de pedir: a iniciativa, que foi parlamentar, e o engessamento, no que se colocou em segundo plano a necessidade de ter-se certa flexibilidade, revendo-se os percentuais de cinco em cinco anos mediante lei complementar.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Senhor Presidente, só para acrescentar com esse aspecto que o Ministro Marco Aurélio acaba de mencionar, como eu não li o voto todo, destaco um caso também emblemático do Tribunal Pleno, do Ministro Sepúlveda Pertence, que arrebatou a maioria: *“Sistema Único de Saúde: reserva à lei complementar da União o estabelecimento de ‘critérios de rateio dos recursos e disparidades regionais (CF, art. 198, § 3º, II): consequente plausibilidade da arguição de invalidez da lei estadual que prescreve o repasse mensal dos municípios dos ‘recursos mínimos próprios que o Estado deve aplicar em ações e serviços de saúde’; risco grave de comprometimento dos serviços de saúde: medida cautelar deferida para suspender a vigência da lei questionada.”*

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Apenas para concluir, Senhor Presidente, creio que, na linha das intervenções que esse profícuo diálogo já está a realizar, a posição que o eminente Ministro Alexandre de Moraes traz, em meu modo de ver, é mais do que compreensível - nada obstante o teor do art. 11 -, não daria outro caminho, a não ser mesmo por emenda constitucional, na percepção que tenho, à luz do que está na Lei Complementar 141.

Quanto ao tema específico da afetação, ou não, e, portanto, desta circunstância que, como assentou o Ministro Marco Aurélio, pode trazer um engessamento, o que esbarraria, portanto, em um vício de iniciativa, eu me permitiria lembrar que o art. 165, que trata do orçamento da nossa Constituição da República, estabelece que são leis de iniciativa do Executivo: Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Aqui nós estamos a tratar de percentual de piso setorial da Saúde. E reconheço como legítimo o debate para saber se, elevar o piso desborda ou não desta ordem de possibilidades.

Portanto, creio que há dois modos de olhar essa perspectiva acerca do vício de iniciativa. Eu me atenho à matéria de fundo que está no Tema

ADI 5897 / SC

917.

E, portanto, Senhor Presidente, pedindo todas as vênias ao Ministro Luiz Fux, que todos os dias merece a nossa saudação, Ministro Alexandre de Moraes, eu estou me posicionando em sentido contrário, quer pela ausência do vício formal, forte no Tema 917, quer pelo fundamento agora também já explicitado pelo eminente Ministro Marco Aurélio, e julgando improcedente por completo a pretensão na ADI.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Conhece, em parte, também.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - É porque houve um período...

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Nesse período do não conhecimento parcial, estou acompanhando o Relator; na parte conhecida, improcedente.

24/04/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.897 SANTA CATARINA

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Senhor Presidente, só uma complementação, eu nem me estendi, porque não achei que fosse ter este debate.

É importante lembrar que a regra constitucional, em matéria orçamentária, é a não vinculação; a regra constitucional é a não vinculação. O art. 167 expressamente coloca no inc. IV:

Art. 167 - São vedados:

IV - A vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas" - cita expressamente - (...) "a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde" (...) - "educação" (...); ressalvado o que a Constituição determina.

Com todo respeito à posição em contrário, então, aqui, a meu ver, a conjugação do art. 165 com 167 traz: a impossibilidade da vinculação, salvo, obviamente, o que a Constituição expressamente determina, é uma excepcionalidade. E, no caso de se entender que o Estado poderia, por lei complementar, a total exclusão do Chefe do Poder Executivo, permitiria que, em outras áreas, também começasse a se vincular, ampliando saúde e educação, por melhor que seja a intenção, e retirando totalmente administração por parte do Chefe do Poder Executivo.

Por isso que a Constituição veda no art. 167 a vinculação.

24/04/2019**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.897 SANTA CATARINA**

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Hoje está muito em voga também a questão da segurança. Imaginemos nós que se fizesse uma vinculação de uma verba oriunda de impostos para segurança.

Esta é a preocupação minha, a preocupação levantada pelo Ministro Marco Aurélio, em que pesem as doutíssimas ponderações do Ministro Edson Fachin, aqui, a questão do engessamento do orçamento nos três níveis federativos. Essa é uma preocupação generalizada.

A meu ver, até antecipando, mas sem pronunciar meu voto ainda, concordo que este art. 167, IV, da Constituição institui o princípio da não vinculação de verbas oriundas de impostos, salvo naquela situação que excepciona exatamente para tentar impedir esse engessamento orçamentário, que hoje dificulta a gestão administrativa por parte dos entes federativos brasileiros.

24/04/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.897 SANTA CATARINA

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Senhor Presidente, eu sempre me arrependo de agir com brevidade em prol dos trabalhos. Nas páginas 8 a 14, eu trago todo o fundamento sobre o princípio da não vinculação da receita.

De qualquer maneira, não muda a essência do meu voto.

24/04/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.897 SANTA CATARINA

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, trocando algumas palavras com o Ministro Relator, estava a dizer a Sua Excelência que minha dificuldade em acompanhar a divergência aberta – em um primeiro momento seguiria nessa linha -, vincula-se justamente à falta de participação do Governador, pois a iniciativa foi parlamentar.

Como desconsiderar esse vício decorrente da iniciativa exclusivamente parlamentar, quando estamos tratando de um orçamento, e orçamento sem qualquer participação do Governador do Estado?

Eu não sei se seria o caso de pedir vista para refletir um pouco mais sobre esse caminho percorrido pelo Ministro Fachin, já que, com relação aos demais aspectos, sobretudo em se tratando de saúde, na mesma linha defendida pelo Ministro Marco Aurélio, eu acompanharia integralmente a divergência, com a vênua do Ministro Fux, mas não vejo como transpor esta dificuldade.

24/04/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.897 SANTA CATARINA

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Presidente, se a Ministra Rosa me permite, o debate já vai alongado, mas apenas um elemento adicional.

O inc. IV do art. 167 estatui esse óbice à vinculação de receitas, a órgão, fundo ou despesa, mas não me parece que o percentual do piso setorial da saúde se enquadre na regra, porque não se trata de uma reserva de iniciativa. Não vinculação ou não afetação não é exatamente uma simetria com a compreensão de uma espécie de Princípio de Reserva de Iniciativa.

Sei que o debate permite olhares distintos, até porque, creio, esse tema poderá voltar em outras demandas, quiçá até já pautadas ou a pautar. Apenas aduzo esse argumento adicional, mantendo o voto que proferi.

24/04/2019**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.897 SANTA CATARINA****EXPLICAÇÃO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES -Presidente, realmente essa questão é importantíssima.

Há uma ação direta de inconstitucionalidade proposta, ano passado, pelo então Governador do Estado de São Paulo, Márcio França, em relação ao artigo da Constituição Estadual, que foi por meio também de emenda, elevando a obrigatoriedade, a vinculação da educação para 30%, porque já havia uma proposta de emenda, véspera das eleições, aumentando para 40%.

Ou seja, se o princípio a ser adotado for essa possibilidade, como disse anteriormente, a somatória: educação, saúde, segurança, em tese, dará uns quatro orçamentos. E, realmente, e a Ministra Rosa colocou, um dos fatores que mais me preocupa é afastar totalmente o chefe do Executivo dessa discussão, seja na possibilidade da própria iniciativa, seja depois da possibilidade do veto. Quando se percebe, já está aprovado! E a única medida que tem o chefe do Executivo é a propositura de uma ação direta de inconstitucionalidade.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Ministro Alexandre, eu me recordo que, numa questão mais atual, o Congresso, por uma de suas Casas, já debateu e afirmou a necessidade do orçamento impositivo, para que não haja esse remanejamento tão expansivo das verbas orçamentárias. Então, a ideia hoje é que o orçamento tenha lá suas diretrizes; quem tem a chave do cofre é o Executivo.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Eu fui secretário de algumas pastas e o sonho de todo secretário é ter a vinculação orçamentária, para não precisar ficar todo mês pedindo para o governador liberar os recursos. Mas acaba-se criando não só no Legislativo ao aprovar, mas nas secretarias, minifeudos e, aí, o chefe do Executivo fica totalmente sem o comando que lhe foi dado pelo voto popular também.

24/04/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.897 SANTA CATARINA

ADITAMENTO AO VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, então, sem prejuízo de continuar a refletir sobre o tema, hoje, vou acompanhar o voto do eminente Relator, com essa ressalva, com esse específico fundamento.

24/04/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.897 SANTA CATARINA**VOTO**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, gostaria de cumprimentar o nobre Procurador que assomou à tribuna e defendeu tão bem o que o Governador questiona.

Gostaria também de fazer rápidas observações, uma vez que já antecipo que acompanho, não com o fundamento de Sua Excelência, mas acompanho a conclusão do Relator. Acho que, como disse o Ministro Marco Aurélio na ênfase que deu, compete aos Estados realmente cuidar deste tema e saber qual é a sua demanda e, principalmente, qual é a sua possibilidade. Não é possível que em um Estado federal nós tenhamos a fixação, em Brasília, do que vai acontecer em todos os Estados da Federação - somos um País plural.

Tradicionalmente, Minas Gerais, por exemplo - e apenas porque tenho conhecimento que me vem de alguma experiência de lá -, sempre fixou para mais, desde a segunda década do século passado, a despesa obrigatória com educação. Quem fez a reforma foi o Francisco Campos, que dizia que resolvendo a educação muitos dos outros problemas sequer existiriam. Ele disse isso em 1909, mas estou inteiramente de acordo. Portanto, Minas Gerais sempre fixou a mais do que era previsto em leis que foram sendo feitas sobre esse tema, no Brasil, na vigência das diferentes Constituições.

Acho, portanto, que tem total razão o Ministro Fachin ao enfatizar a necessidade de - digamos, ainda que implicitamente talvez tenha visto no voto de Vossa Excelência - federalizar o que é federal. Efetivamente, cada Estado vai ter uma vocação que precisa ser cumprida e um problema que precisa ser resolvido; e não vamos imaginar que os Estados estão nas mesmas condições em termos de saúde e de educação principalmente.

Também me parece que, da leitura da Constituição, tem-se que o que foi fixado foi realmente um piso para a saúde e para a educação. Há que se ter, portanto, a prevalência do que será fixado em cada unidade da

ADI 5897 / SC

Federação para se chegar então a esse índice, ou a essa legitimidade constitucional do que for decidido.

Entretanto, no caso agora examinado, deparo-me com a mesma dificuldade que foi posta aqui pelo Ministro Marco Aurélio e pela Ministra Rosa. Acho até que pode acontecer o contrário, Ministro Marco Aurélio: de um governador não atender sequer a este mínimo na concretização, mas o problema não ser realmente de controle de constitucionalidade abstrata, como aqui se tem. Nós temos casos...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência estende o mínimo previsto na Constituição, quanto à União, aos Estados e aos Municípios?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - O mínimo, acho que sim. Eu tenho dificuldade é com o que for a mais.

Portanto, como disse, na concretização da norma constitucional, afastar completamente o governador, que é quem tem o controle dos recursos para saber quanto poderá gastar e como será esse gasto, parece-me de enorme dificuldade, mesmo sendo por emenda à Constituição estadual, como no caso que estamos agora a examinar.

E portanto, apenas porque tenho essa dificuldade formal de entronização de uma norma no sistema jurídico estadual e pela competência do governador ficar inteiramente afastada, tornando-se mero carimbador das despesas que forem apresentadas nos índices fixados pelo Poder Legislativo, sem qualquer participação dessa autoridade, é que estou acompanhando, na conclusão, o Ministro-Relator no sentido de conhecer em parte e, na parte conhecida, julgar procedente, com um fundamento, portanto, diferente, como afirmado pelo Ministro Marco Aurélio, enfatizando a questão federativa, que é da maior importância na minha compreensão e que, tenho certeza, para o Ministro Fachin, muito mais.

É como voto, Presidente.

24/04/2019**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.897 SANTA CATARINA****VOTO**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, é muito sedutora a tese de que seria possível ampliar, de forma vinculada, a despesa com a saúde, educação e outros serviços públicos de caráter essencial. Mas penso que a nossa Constituição, ao estabelecer regras gerais de natureza orçamentária, tenha um caráter pedagógico. Desse caráter pedagógico, por exemplo, resultou a Lei de Responsabilidade Fiscal, que é a Lei Complementar 101, que visa justamente impor um controle de gastos à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Penso também que a Constituição, como diz o Ministro Alexandre de Moraes, no art. 167, IV, ao estabelecer o princípio da não vinculação - excetuadas as ressalvas que, expressamente, faz -, tem também esse caráter pedagógico, para impedir que uma maioria legislativa eventual, no plano estadual ou no plano municipal, imponha restrições ao Chefe do Executivo que o impeçam de administrar eficazmente.

Portanto, vou ficar com essa tese do Ministro Fux - tal como exposta em seu voto -, primeiro, assentando a inconstitucionalidade formal, que essa Lei Complementar não poderia ter se originado do Legislativo estadual. Em segundo lugar, que a Constituição estabelece, realmente, o mínimo para os entes federados, mas não é possível que, compulsoriamente, estes, por qualquer tipo de medida legislativa, imponham cerceamentos ou, como diz o Ministro Marco Aurélio, um engessamento à atividade do Poder Executivo, porque isso, até em tese, poderia representar um malferimento ao Princípio da Separação dos Poderes.

É como voto, acompanhando integralmente o Ministro Luiz Fux.

24/04/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.897 SANTA CATARINA

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, sou instado, pelo raciocínio desenvolvido pela ministra Cármen Lúcia, a conferir ao artigo 198 da Constituição Federal – mais precisamente aos incisos do § 2º desse artigo – interpretação integrativa.

Não há justificativa plausível para considerar-se piso, quanto à União, relativo à receita líquida, e não se proceder de idêntica forma quanto aos Estados e Municípios. Sabemos que o legislador nem sempre é técnico, preciso, nas disposições lançadas no cenário jurídico normativo.

Entendo inconstitucional a emenda à Carta do Estado de Santa Catarina. Por quê?

Em primeiro lugar, ante a iniciativa, que vejo do Executivo, quanto ao orçamento como um grande todo e ao que deve ser gasto ou não nesse campo sensível, o da saúde. Em segundo lugar, a emenda constitucional, com a previsão nela contida, engessa o tema. Quer a Lei das leis, a Constituição Federal, certa flexibilidade, ao prever que, de cinco em cinco anos, lei complementar da competência, repito, da unidade da Federação, e não da União, estabeleça o que deve ser gasto no setor da saúde.

Com base nessa fundamentação, acompanho o Relator.

24/04/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.897 SANTA CATARINA

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Eu também vou pedir vênia à divergência para acompanhar o Relator no fundamento mais restrito do que aquele lançado inicialmente em seu voto, fruto dos debates realizados.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.897

PROCED. : SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação direta e, na parte conhecida, por maioria e por fundamentos diversos, julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 11 da Lei Complementar 141/2012; do artigo 155 da Constituição do Estado de Santa Catarina, na redação dada pela Emenda Constitucional estadual 72/2016; e do *caput* e inciso III do artigo 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estadual, também com a redação conferida pela Emenda Constitucional estadual 72/2016, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Edson Fachin, que o julgava improcedente. Falaram: pelo requerente, o Dr. Fernando Alves Filgueiras da Silva, Procurador do Estado de Santa Catarina, e, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Humberto Jacques de Medeiros, Subprocurador-Geral da República. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e Roberto Barroso. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 24.04.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e Roberto Barroso.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Humberto Jacques de Medeiros.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário